VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej**
(nr 116)
z dnia 11 maja 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 116)

11 maja 2017 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną”,

– propozycje tematów kontroli do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2018 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Ewa Polkowska** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Magdalena Olejarz** dyrektor Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej Urzędu Zamówień Publicznych, **Przemysław Szelerski** zastępca dyrektora Biura Logistyki Ministerstwa Finansów.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak, Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Zapraszam wszystkich na salę. Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów oraz zaproszonych gości. Witam przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, na czele z panią wiceprezes Ewą Polkowską. Porządek dzienny przewiduje rozpatrzenie dwóch punktów – informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną” oraz propozycji tematów kontroli do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2018 r.

Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę przyjęcie porządku dziennego. Sprzeciwu nie słyszę. Przechodzimy do omówienia punktu pierwszego. Proszę o zabranie głosu panią wiceprezes Ewę Polkowską. Może od razu umówmy się, że jeśli zaistnieje potrzeba przekazania głosu pani współpracownikom, proszę bardzo.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Ewa Polkowska:

Bardzo serdecznie dziękuję, panie przewodniczący. Będziemy procedowali w ten sposób, jeśli państwo pozwolą. Jeśli mi wolno, przedstawię zespół, który koordynował tę kontrolę. Zajmował się nią Departament Administracji Publicznej, na czele którego stoi pan dyrektor Bogdan Skwarka oraz pani wicedyrektor Magdalena Bratkowska. Koordynatorem kontroli był pan Paweł Łukasiewicz.

Przejdziemy teraz do prezentacji wyników kontroli. Podzielimy się w tym zakresie głosem, jakiego udzielił nam pan przewodniczący.

Dlaczego podjęliśmy kontrolę stosowania klauzuli społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną? Najwyższa Izba Kontroli zbadała wprowadzone w 2009 roku rozwiązania do Prawa zamówień publicznych, które umożliwiają stosowanie w nich aspektów społecznych, w tym klauzuli społecznych, przyczyniających się do zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych poprzez osiąganie celów społecznych. Zbadaliśmy jak w praktyce w administracji rzą-

dowej i samorządach terytorialnych funkcjonują rozwiązania, których celem miało być umożliwienie wyrównywania szans w dostępie do zamówień publicznych podmiotom i osobom pozostającym w gorszej sytuacji na rynku pracy. Stosując klauzule społeczne, zamawiający wspierają cele społeczne takie jak zatrudnienie na podstawie umowy o pracę oraz aktywizację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Poddaliśmy badaniu stosowanie klauzuli społecznych przed zmianą Prawa zamówień publicznych, która miała miejsce w połowie 2016 roku.

Nowelizacja Prawa zamówień publicznych wzmocniła wagę aspektu społecznego w zamówieniach publicznych wprowadzając obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności zlecone przez zamawiającego np. w ramach wykonywania zamówienia na usługi i roboty budowlane. Najwyższa Izba Kontroli zbadała jak często w latach 2013-2016, do 30 kwietnia 2016 roku, klauzule społeczne były wykorzystywane w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną. Przystępując do tej kontroli zdawaliśmy sobie sprawę, że stosowanie klauzuli społecznych pozostaje na niskim poziomie, napotyka na trudności i bariery, o których informowały media i organizacje społeczne. Poprawie sytuacji miały służyć zalecenia Rady Ministrów z lipca 2015 roku w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzuli społecznych w zamówieniach publicznych. Wskazywano w nich między innymi, iż kierownicy jednostek administracji rządowej są zobowiązani do analizowania możliwości stosowania klauzuli społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a w szczególności w zakresie usług edukacyjnych i szkoleniowych, reklamowych, sprzątania budynków i zarządzania mieniem, ochroniarskich, publikowania i drukowania, prac konserwacyjnych i naprawczych, telekomunikacyjnych i cateringowych. Obowiązek ten nałożono na instytucje rządowe także w odniesieniu do zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W dniu 11 kwietnia 2017 roku w siedzibie NIK odbyła się debata poświęcona temu tematowi pod tytułem „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych – szanse i wyzwania". W debacie wzięli udział przedstawiciele rządu, samorządu terytorialnego, związków zawodowych, pracodawców, świata nauki i organizacji społecznych. Zaprezentowaliśmy wyniki przeprowadzonej przez nas kontroli, ale celem debaty była również szeroka wymiana poglądów na temat poprawy sytuacji na rynku pracy osób z grup defaworyzowanych, w tym zwłaszcza niepełnosprawnych, w drodze stosowania klauzuli społecznych w zamówieniach publicznych oraz zidentyfikowanie barier po stronie zamawiających i przedsiębiorców. Prezentujemy państwu również w informacji pisemnej przykłady dobrych praktyk, działania klauzuli społecznych, które odnosiły dobre skutki poprzez wieloletnie stosowanie.

Co kontrolowaliśmy? Celem kontroli była ocena stosowania klauzuli społecznych w zamówieniach udzielanych przez wybrane jednostki administracji publicznej. W szczególności ocenialiśmy podejmowane działania na rzecz zwiększenia skali stosowania klauzuli społecznych w zamówieniach publicznych. Ocenialiśmy realizację przez zamawiających oraz wykonujących zamówienia publiczne obowiązków w zakresie planowania i realizacji zamówień uwzględniających klauzule społeczne, a także sposób kontroli przestrzegania zastosowanych już klauzuli społecznych. Ocenialiśmy również efekty stosowania klauzuli społecznych w zamówieniach publicznych.

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, wyniki kontroli omówi pan dyrektor Bogdan Skwarka. Dziękuję.

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK Bogdan Skwarka:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, chciałbym rozpocząć od określenia kogo kontrolowaliśmy. Przeprowadziliśmy kontrolę w 29 jednostkach, w tym administracji rządowej: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędzie Zamówień Publicznych, Głównym Urzędzie Statystycznym, Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Edukacji Narodowej i Ministerstwie Środowiska. Zbadaliśmy też osiem jednostek samorządu terytorialnego w czterech województwach – mazowieckim, łódzkim, podkarpackim i pomorskim oraz czternaście podmiotów, które zobowiązały się do stosowania klauzuli społecznych – przedsiębiorców

– celem sprawdzenia, czy rzeczywiście te klauzule deklarowane w umowach o zamówienia publiczne są realizowane przez te podmioty.

Bardzo ważnym elementem naszej kontroli była również ankieta. Wysłaliśmy ją, z różnymi pytaniami, do wszystkich gmin, powiatów i marszałków województw. Odpowiedzi na nią były dość liczne – 68% gmin i powiatów oraz 75% marszałków nam odpowiedziało. Zainteresowanie problematyką ze strony samorządów było więc duże, skoro tyle było odpowiedzi. To duży procent, bowiem ankieta nie miała charakteru zobowiązującego. Z tych ankiet wynika – uprzedzając trochę fakty – że problem stosowania klauzuli społecznych występuje w samorządach. Problem jest taki, że samorządy nie widzą zbytnio potrzeby stosowania klauzuli społecznych. Ma ono w działalności samorządu terytorialnego znikomą część. Trzeba podkreślić, że samorządy, w przeciwieństwie do organów administracji rządowej, nie mają obowiązku stosowania klauzuli społecznych – jest w tym zakresie zupełna dobrowolność.

W naszej kontroli zdefiniowaliśmy cztery grupy najważniejszych nieprawidłowości, które występują w przypadku udzielania zamówień publicznych. Pierwszą grupę stanowią nierzetelnie przygotowane zamówienia publiczne. Na czym to polega? Tworzy się je tak, że te klauzule społeczne są niewidoczne i pracodawcy nie wiedzą, czy mają je stosować. Drugi element to ustalanie, jeśli chodzi o punktację i ocenę danych ofert, klauzuli na bardzo niskim poziomie. Jeśli ktoś zadeklarował stosowanie klauzuli społecznych, biorąc pod uwagę inne kryteria oceny, a szczególnie cenę, zawsze te klauzule przegrywały.

Następna grupa to brak należytego nadzoru nad realizacją umów dotyczących klauzuli społecznych. W większości przypadków kontrolowani przez nas nie interesowali się, czy pracodawca, który wygrał przetarg lub inną formę zamówienia publicznego, rzeczywiście wykonuje klauzulę, czy nie. Mało tego, w wielu przypadkach w umowach z pracodawcami nie zawierano nawet możliwości skontrolowania lub przesłania dokumentów dotyczących spełniania przez przedsiębiorcę elementów, co do których zobowiązał się w umowach o zamówienie publiczne. Przykładowo długości, okresu pracy lub o zatrudnieniu osoby bezrobotnej.

Kolejną grupę nazwaliśmy *minimum minimorum*. To jednostki, które wykorzystały jakąś tam klauzulkę, aby mieć działanie przeprowadzone przy użyciu klauzuli, ale *de facto* te klauzule bardzo mało znaczyły. Podam przykład, ale nie wymienię instytucji, chyba że będą państwo chcieli. Instytucja rządowa ogłosiła przetarg na dość dużą usługę w postaci szkoleń.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Czy można prosić o jej nazwę, jesteśmy w Sejmie?

Dyrektor departamentu NIK Bogdan Skwarka:

To KPRM. Był to kontrakt na kilka milionów złotych. Elementem stosowania klauzuli było zatrudnienie jednej osoby niepełnosprawnej. Właściciel firmy, która wygrała przetarg sam stwierdził, że mógłby zatrudnić więcej takich osób.

Następnym elementem w zawieranych przez zamawiających z przedsiębiorcami umowach był brak należytego określenia warunków. W większości przypadków było to zatrudnienie jednej osoby niepełnosprawnej lub bezrobotnej. Nie określono na jaki okres czasu, ani na jaką część etatu – czy na cały, czy 1/4 . Przedsiębiorcy w większości przypadków spełniali ten warunek zatrudniając osobę na 1/4 etatu, niekoniecznie nawet na czas realizacji zamówienia publicznego.

Ostatnia grupa to brak należytej analizy. Aby prawidłowo stosować klauzule społeczne należy przeanalizować, czy można je stosować, w stosunku do kogo, czy rynek na to pozwala. Stwierdziliśmy przypadki – co z tego, że klauzula społeczna została zastosowana, gdy nie było odbiorców na danym rynku pracy? Przykładowo bezrobotnych spełniających kryteria – rzemieślników, specjalistów od spraw komputerów.

Oto wykres przedstawiający jak kontrolowane przez nas organy administracji rządowej stosowały klauzule społeczne. Chciałbym dodać, że w latach 2013-2016 skontrolowane jednostki administracji rządowej udzieliły 115 zamówień o łącznej wartości 247 mln zł, w których zastosowano klauzule społeczne bądź aspekty społeczne. Zawarte

umowy, które uwzględniały klauzule społeczne stanowiły 0,9% wszystkich zawartych umów w tym okresie oraz niecałe 17% ich całkowitej wartości. Większość umów, bo aż 86% stanowiły zamówienia prowadzone na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych, a tylko 14% zamówienia podprogowe – do których nie stosuje się przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W latach 2013-2016 w skontrolowanych jednostkach administracji rządowej w udzielonych zamówieniach publicznych najczęściej stosowano klauzulę społeczną dotyczącą zatrudnienia osób bezrobotnych – prawie 96%. W mniejszym stopniu korzystano z klauzuli dotyczącej zatrudnienia osób niepełnosprawnych – 20% oraz zatrudnienia na podstawie umowy o pracę – 18%. Najrzadziej stosowano klauzule społeczne w stosunku do osób, o których mowa w przepisach ustawy o zatrudnieniu socjalnym – bezdomnych, uzależnionych od alkoholu, narkotyków, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych i uchodźców. Największy wskaźnik kwotowy w zamówieniach publicznych ma Ministerstwo Finansów. Wynikało to z zastosowania klauzuli społecznej w bardzo dużym zamówieniu, które dotyczyło usług komputerowych. Dlatego ten wskaźnik jest dość wysoki.

Jeśli chodzi o strukturę usług, z wykresu możemy odczytać, że najczęściej były to usługi komputerowe zamawiane przez organy administracji rządowej tam, gdzie stosowano klauzule społeczne, usługi edukacyjne, sprzątania budynków.

Samorządy terytorialne stosowały klauzule społeczne w stopniu raczej znikomym. Kontrole wykazały, że są jednostki samorządu terytorialnego, które stosują te klauzule i z bardzo dobrym skutkiem. Przodownikiem były Brzeziny w województwie łódzkim. W tej gminie klauzule społeczne stały się trwałym elementem działalności w dziedzinie przeciwdziałania bezrobociu. Ta gmina również wskazała na pewne dobre praktyki, których nie musiała stosować. Przykładowo było to ścisłe współdziałanie z urzędami pracy, aby rozeznać potrzeby danego rynku. Większość gmin tego nie robi. Część gmin, które kontrolowaliśmy w ramach strategii rozwoju gminy wpisywało rozwój zamówień publicznych, z klauzulami, w celu przeciwdziałania bezrobociu. *Summa summarum* zainteresowanie klauzulami społecznymi ze strony gmin jest znikome. Podobnie jak w przypadku administracji rządowej, najwięcej było usług budowlanych, następnie w zakresie odbioru odpadów komunalnych, pełnienia funkcji inwestora zastępczego.

Jeśli chodzi o ocenę ogólną organów administracji rządowej, zarówno szef KPRM, jak i prezes UZP podejmowali działania w celu zwiększenia skuteczności stosowania zamówień publicznych przezeń udzielanych. Niestety te działania nie doprowadziły do znacznego zwiększenia procentu udzielanych zamówień z klauzulami w stosunku do ogólnej liczby zamówień publicznych udzielanych przez organy administracji rządowej. Prawdopodobnie wskaźnik zamówień z klauzulami na poziomie 10% w 2016, o którym mówiła pani prezes, w stosunku do wszystkich zamówień udzielanych przez organy administracji rządowej nie zostanie osiągnięty. Skończyliśmy kontrolę 30 kwietnia 2016 roku, ale w 2015 roku wskaźnik był na poziomie 4,8%. Trudno, aby w ciągu pół roku wskaźnik wszystkich zamówień z klauzulami podskoczył, aby osiągnąć 10%. Pewne efekty jednak odnotowaliśmy. Były osoby zatrudnione przy realizacji zamówień – 62 osoby niepełnosprawne, 67 bezrobotnych, 351 na podstawie umowy o pracę. W skali kraju to nie jest dużo, ale na pewno jest to duża, w skali jednostkowej to z pewnością, pomoc dla tych osób.

Jeśli chodzi o ocenę ogólną jednostek samorządu terytorialnego, jak powiedziałem wcześniej, zainteresowanie klauzulami jest niewielkie. Trzeba powiedzieć, że na konferencji, o której mówiła pani prezes obecni byli przedstawiciele samorządów z różnych stron kraju i inni, ze strony rządowej, pracodawców, organizacji pozarządowych, szczególnie zajmujących się osobami niepełnosprawnymi. Fajnie to wyglądało, bo wszystkie zaproszone osoby mówiły o jednym, ale były cztery różne sposoby na rozwiązanie tego problemu. Konferencja była bardzo udana. Trzeba brać pod uwagę, jak powiedziała pani prezes, że naszym celem w każdej kontroli jest przedstawienie dobrych praktyk. Nasze informacje wysyłane są do wszystkich gmin. Później następują kontakty nieformalne pomiędzy wójtami, burmistrzami, w celu wymiany doświadczeń. To bardzo istotne. Ciekawostką jest, że wypowiedzi samorządowców na tej konferencji, szczególnie pana bur-

mistrza Brzezin, czy prezydenta Częstochowy, wskazały na pewien aspekt. Nie jest tak, że zawsze do zamówień publicznych z klauzulami trzeba dopłacić. Gdy weźmie się pod uwagę koszty społeczne, w niektórych przypadkach, nawet jeśli zapłaci się trochę więcej, w konsekwencji dana gmina może na tym tylko zyskać.

Jeśli chodzi o nasze wnioski, wynikają one z wcześniejszych stwierdzeń. Uważamy, że pewne rzeczy można zrobić bez zmiany przepisów ustawy. To przykładowo może być odpowiednie przygotowanie do procesu udzielenia zamówienia publicznego z klauzulami, rozeznanie rynku, potencjalnych wykonawców, zidentyfikowanie zamówień publicznych. Nieraz jest klauzula, ale nie ma odbiorców do jej wykonania. Jest też rekomendacja do szefa KPRM i szefa UZP, aby spowodować, jeśli chodzi o jednostki administracji rządowej, aby więcej stosowano klauzuli społecznych w zamówieniach podprogowych. To jest łatwiejsze, gdyż to są zamówienia tańsze i krótsze. Łatwiej zatrudnić osoby bezrobotne. Możliwe jest też spróbowanie przewartościowania zamówień w kierunku uznania większej ilości punktów za klauzule, niż do tej pory. Jeśli zawsze będzie dominowała cena, która będzie elementem ścinającym wszystko, nie ma szans aby ktokolwiek z klauzulami się przebił. Ostatnia sprawa to unormowanie sytuacji SIWZ, aby był on klarowny, szczególnie dla podmiotów występujących o dane zamówienie publiczne. To wszystko. Dziękuję za uwagę.

Wiceprezes NIK Ewa Polkowska:

Panie przewodniczący, jeśli pan pozwoli, na zakończenie chciałabym dodać, że w związku z przeprowadzoną kontrolą i debatą, o której wspominaliśmy, planowana jest w NIK publikacja numeru specjalnego naszego periodyku „Kontrola państwowa”. Z wielką przyjemnością rozszerzoną tematykę przekażemy państwu po opublikowaniu.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję państwu za przedstawienie bardzo ciekawego raportu, który jak widać był bardzo uczciwie i szeroko przeprowadzony. Niezależnie od tego mam prośbę do sekretariatu, aby przygotować pismo do Brzezin. Mamy tu ewidentnego lidera, który od kilku lat prowadzi te klauzule społeczne i pokazuje, że można to robić. Otwieram dyskusję. Czy są pytania w związku z raportem do przedstawicieli NIK? Przepraszam, że nie wspomniałem na początku, są jeszcze obecni przedstawiciele Ministerstwa Finansów i Urzędu Zamówień Publicznych. Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

To nie uwaga, ale pytanie. Mam wrażenie, że samorządy nie chcą stosować tej klauzuli, aby nie robić sobie problemu z liczbą ofert, nie zniechęcać ofertodawców. Czy zbadali państwo aspekt ile średnio było ofert w przetargach, gdzie zastosowano klauzule społeczne w stosunku do tych, może całkiem podobnych, gdzie takich klauzuli nie było?

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę bardzo, pan dyrektor.

Dyrektor departamentu NIK Bogdan Skwarka:

Tak szczegółowo nie było to badane. Braliśmy pod uwagę tylko niektóre przeprowadzone przetargi. Tam, gdzie były mniejsze przetargi, szczególnie w przypadku gmin, nawet gdy stosowano klauzule społeczne, nie odgrywały one zasadniczej roli w wyborze oferenta – wygrywała zawsze cena.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy są jeszcze pytania? Proszę bardzo.

Koordynator kontroli NIK Paweł Łukasiewicz:

Dodam, ponieważ nadzorowałem te wszystkie kontrole, że o ile dobrze pamiętam, kontrolerzy mieli podjąć próbę porównania zamówień, w których zostały zastosowane klauzule z innymi zamówieniami o bardzo zbliżonym charakterze i zakresie usług lub kupna towaru, w których klauzuli nie zastosowano. Nie da się porównać jednego zamówienia do drugiego, gdyż musiałby być przeprowadzone w tym samym okresie, co jest niemożliwe, ale w niektórych jednostkach kontrolerzy zadawali takie pytania. O ile mnie pamięć nie myli, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów również. Tam zamówienia były

podobne i w kwestiach, w których było to możliwe formułowaliśmy uwagi pod kątem dogłębnej analizy i ich stosowania niezależnie od wartości zamówienia. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy są inne pytania? Nie słyszę. Zamykam punkt pierwszy.

Przechodzimy do punktu drugiego. Marszałek Sejmu przesłał pismo, w którym zobowiązał Komisję, aby do 15 maja przedstawić propozycje tematów do planu pracy NIK na rok 2018. Prośba o ich składanie została rozesłana do wszystkich państwa posłów. Wpłynęły propozycje od pana posła Tomasza Jaskóły, pana posła Ryszarda Wilczyńskiego i Andrzeja Maciejewskiego. Wszyscy z państwa otrzymali propozycję tematów. Niektóre pokrywały się w z wcześniejszymi kontrolami, które zostały już przeprowadzone, zostały dopracowane. Czy są uwagi odnośnie do propozycji tematów? Nie słyszę. Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia zaproponowanych tematów do planu pracy NIK na rok 2018? Nie słyszę. Stwierdzam, że przyjęliśmy propozycję tematów.

Na zakończenie przypominam, że za tydzień mamy wyjazdowe posiedzenie Komisji. Zachęcam wszystkich do udziału. Jeśli ktoś chce się jeszcze dopisać do listy, proszę o kontakt z sekretariatem.

Do zobaczenia za tydzień. Dziękuję.

Zamykam posiedzenie.